

Universitas Brawijaya - Malang

Sekali Lagi Otonomi Daerah Menyongsong Era Baru
(Once Again Regional Autonomy Welcomes the Modern Era)

Decentralization Workshop II
Strengthening the University Capacity to Support Decentralization
(Lokakarya Kedua Untuk Meningkatkan Kesanggupan Universitas
Mendukung Desentralisasi)

Project 497-0357 / 104-000
Strategic Objective 1
ECG, USAID/Indonesia
Contract No. 497-C-00-98-00045-00

Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS)
University of Maryland at College Park

June 4 – 10, 2000

USAID-funded Partnership for Economic Growth (PEG Project).
The views expressed in this report are those of the author and not necessarily those of
USAID, the U.S. Government, or the Government of Indonesia.

**SEKALI LAGI OTONOMI DAERAH,
MENYONGSONG ERA BARU
(Studi Kasus Kabupaten Sidoarjo – Jatim)**

Candra Fajri Ananda

**Pusat Kajian Kebijakan Ekonomi
Fakultas Ekonomi
Universitas Brawijaya**

M a l a n g

Juni

2000

SEKALI LAGI OTONOMI DAERAH, MENYONGSONG ERA BARU¹

(Studi Kasus Kabupaten Sidoarjo – Jatim)

Oleh: Candra Fajri Ananda²

I. Pendahuluan

Pada akhir-akhir ini, dimana kondisi ekonomi dan politik negara yang sedang ramai dibicarakan muncul berbagai macam isu, diantaranya adalah isu tentang Otonomi daerah. Munculnya isu tersebut didasari salah satunya oleh ketidakpuasan daerah terhadap kebijaksanaan pembangunan daerah yang berlaku selama ini. Selain itu, isu tersebut disulut oleh makin lebarnya jurang pendapatan antar daerah (*interregional disparity*). Pada era reformasi yang berjalan ini, beberapa daerah menuntut pembagian yang lebih adil dalam tatanan keneragaraan dan pengelolaan perekonomian negara. Hal ini tentunya didorong atas adanya keinginan pembagian pendapatan (*income distribution*) yang lebih baik, dan peningkatan partisipasi (*participation*) daerah dalam pembuatan keputusan (*decision making*) terutama tentang daerahnya sendiri. Secara yuridis Keinginan pemerintah untuk penyelenggaraan otonomi daerah sudah diwujudkan dalam UU no. 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah, dimana struktur pemerintahan daerah harus berazaskan *dekonsentrasi* sebagai wujud desentralisasi kekuasaan pusat. Tujuan dari otonomi daerah itu sendiri adalah meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah di daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan stabilitas politik dan kesatuan bangsa.

Pada dasarnya hubungan pusat dan daerah menyangkut pembagian, terutama dalam hal tanggung jawab. **Tanggung jawab** ini adalah untuk melakukan kegiatan-kegiatan tertentu antara tingkat-tingkat pemerintah dan pembagian sumber penerimaan untuk menutup pengeluaran akibat kegiatan-kegiatan itu. Lebih mendasar lagi hubungan ini menyangkut pembagian kekuasaan dalam pemerintah, terutama dalam **pembuatan keputusan** (*decision making*) mengenai anggaran pemerintah – *bagaimana memperoleh dan membelanjakannya* - dan ini merupakan unsur yang penting dalam kekuasaan. Aspek keuangan (*financial aspect*) dalam hubungan pusat dan daerah ini sangat mendasar sekali, karena aspek tersebut itu sangat menentukan **bobot dan prestige kekuasaan** yang dijalankan pemerintah daerah dalam keseluruhan sistem pemerintahan.

¹ Dipresentasikan pada "National Workshop On Strengthening The University Capacity To Support Decentralization", Jakarta 5-10 Juni 2000.

² Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya

Selama ini, hubungan antar pusat dan daerah ini, di Indonesia ada 2 pandangan (terutama bagi praktek keuangan). Pandangan *pertama*, menekankan bahwa pemerintah daerah sebagai wujud dari kemauan dan identitas masyarakat setempat. Tujuan pemerintah daerah hanya bersifat politik, dalam arti pemerintah daerah merupakan wadah bagi penduduk setempat untuk mengemukakan keinginan mereka dan untuk menyelenggarakan urusan setempat sesuai dengan keinginan dan prioritas mereka. Hubungan ini lebih banyak menekankan pada **pembagian kekuasaan** antar pemerintahan pusat dan tingkat daerah, sehingga tiap tingkat daerah dapat menentukan gambaran dan keinginannya sendiri. Peralatan keuangan yang dapat mendukung peranan daerah adalah hal-hal sebagai berikut:

- (1) pemerintah daerah diberi kekuasaan untuk **menghimpun** sendiri pajak (*tax collection*) dan juga **menentukan** tingkat tarifnya.
- (2) **Bagi hasil** penerimaan pajak nasional antara pemerintah pusat dan daerah;
- (3) **Bantuan umum** dari pemerintah pusat tanpa pengendalian oleh pemerintahan pusat atas penggunaannya.

Menurut pandangan *kedua*, pemerintah daerah pada dasarnya adalah lembaga untuk menyelenggarakan layanan-layanan tertentu untuk daerah, dan sebagai alat yang tepat untuk menebus biaya pemberian layanan yang semata-mata bermanfaat untuk daerah. Tujuan pemerintah daerah hanya bersifat tatasaha dan ekonomi. Dari sudut **tata usaha**, lebih mudah atau berhasil guna menggunakan jaringan pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas-tugas yang tersebar dimana-mana dan menuntut pengetahuan mengenai medan setempat agar terlaksana dengan baik. Dari sudut **ekonomi**, daya guna yang lebih besar akan diperoleh jika kebijaksanaan dan penggunaan sumber daya disesuaikan dengan kebutuhan dan keadaan setempat (*local needs oriented*). Lagi pula, pajak daerah dan pungutan mungkin lebih adil sebagai sumber biaya untuk menyediakan layanan-layanan yang tidak memiliki dampak atas pihak luar atau pengaruh sampingan yang besar. Bila pemerintah daerah diartikan dari sudut ini, maka peralatan keuangan yang sesuai adalah peralatan yang tidak menuntut wewenang tersendiri bagi pemerintah daerah untuk mengambil keputusan di bidang keuangan. Peralatan semacam ini adalah sebagai berikut:

- (1) wewenang untuk **mengenakan pajak** atau **pungutan** tetapi tanpa hak menetapkan tarif pajak atau pungutan;
- (2) **bantuan** untuk layanan atau **program tertentu**; dan
- (3) bantuan untuk menyamakan **jumlah atau mengimbangi kekurangan**, berdasarkan perkiraan yang dibuat di pusat dan bukan berdasarkan perkiraan kebutuhan setempat.

Antara kedua pandangan tersebut terdapat jalan tengah., yakni mereka yang menekankan fungsi pemerintah pusat, tetapi juga ingin pemerintah daerah mendapat wewenang yang cukup luas, atau setidaknya-tidaknya tanggung jawab tertentu. Karena mereka menyadari, perbedaan letak dan lingkungan memiliki dampak tertentu, dan pemecahan tunggal untuk semua atau satu ukuran untuk semua ukuran adalah tidak tepat. Untuk itu perlu kejelasan tentang pembagian tugas tersebut.

Perkembangan pemerintah daerah dan hubungan keuangan di Indonesia akhir-akhir ini semakin mencerminkan ketegangan yang dalam -dan dapat dimengerti- antara kedua pandangan tersebut diatas. Sedangkan kebijaksanaan nasional tentang hal itu cenderung mendua dan tidak tegas sepanjang mengenai peranan pemerintah daerah dalam pengelolaan daerah.

Ada beberapa faktor yang mendorong sikap dan kebijaksanaan yang cenderung menutup-nutupi peranan otonomi dan politik pemerintah daerah dan menekankan tuntunan tangan pemerintah pusat. **Pertama**, kekhawatiran persatuan nasional, serta kekhawatiran munculnya kekuatan yang memecah belah. **Kedua**, masalah memelihara keseimbangan politik dan keadilan dalam pembagian sumber daya antar daerah, misalnya Jawa dan luar Jawa. **Ketiga**, pemerintah pusat ingin -dan ini juga berpangkal pada pengalaman pahit 1965- memegang kendali yang erat atas kebijaksanaan pembangunan ekonomi. Misalnya pada periode 90'an, dimana penerimaan pemerintah pusat dari ekspor minyak rata-rata $\pm 55\%$ dari total anggaran negara, sedangkan daerah penghasil minyak itu sendiri memperoleh bagian yang sangat kecil.

Dengan alasan-alasan tersebut, kekuasaan cenderung terkumpul di pusat. Pendapat-pendapat yang tidak setuju dengan pandangan tersebut tentu saja bermunculan. Tanggapan yang diberikan oleh pemerintah pusat berupa pengalihan dan pembagian kekuasaan kepada daerah, walau hanya sampai pada batas-batas tertentu. Ada beberapa faktor yang mendukung, dimana pemerintah daerah harus mengelola daerahnya sendiri.

Pertama, Indonesia sangat luas dan ini melahirkan berbagai tantangan di bidang perhubungan, pengetahuan mengenai keadaan setempat, dan pengendalian yang berhasil guna. **Kedua**, ada hambatan budaya dan fisik terhadap pengendalian dari pusat dan terutama **sifat tidak suka pertentangan**, yang menghambat pelaksanaan instruksi dari pusat. Hal ini berakibat tidak adanya kejelasan apakah instruksi tersebut menimbulkan konflik atau tidak. **Ketiga**, kebijaksanaan pemerintahan pusat sering membutuhkan pula sumbangan sumberdaya daerah yang tidak selalu berbentuk uang.

Pada dasarnya, seperti kita ketahui semua bahwa seluruh daerah memiliki lembaga wakil rakyat, yakni DPRD. Pada prakteknya pemerintah pusat memainkan peranan yang sangat penting dalam pemilihan kepala daerah. Misalkan kasus yang terjadi pada pemilihan walikota Kodya Malang atau gubernur DI Yogyakarta merupakan contoh-contoh jelas yang terjadi di lingkungan kita. Menurut Undang-undang daerah memiliki fungsi strategis, yakni:

- (1) fungsi dekonsentrasi pemerintah pusat;
- (2) fungsi pemerintahan otonom; dan
- (3) fungsi bersama (rencana dari pusat, pelaksana oleh daerah).

Dalam keseharian, layanan umum (misalnya: pendidikan) dapat diambil sebagai contoh kegiatan yang memiliki sifat-sifat ketiga fungsi tersebut. Berdasarkan pada pembiayaan yang dikeluarkan, pengelolaan pembiayaan pengeluaran masyarakat dapat dikelompokan:

- (1) pembiayaan langsung dari anggaran pemerintah pusat melalui daftar isian proyek department (DIP);
- (2) pembiayaan langsung dari sumber penerimaan pemerintahan daerah sendiri; dan
- (3) pembiayaan oleh pemerintah daerah dengan dana yang dialihkan oleh pemerintah pusat ke daerah.

Dibawah ini akan diberikan contoh penerimaan pemerintah daerah yang bersumber dari penerimaan pemerintah pusat (NICK DEVAS, 1987): (1) pajak tanah dan bangunan: dengan pembagian pemerintah pusat 10%, propinsi 18%, Dati II 72%; (2) Pungutan lisensi dari iuran perusahaan hutan (HPH), propinsi mendapat 40%. Sedangkan bantuan untuk pengeluaran rutin diberikan dalam bentuk SDO (Subsidi Daerah Otonom), misalnya untuk gaji pegawai negeri (tidak termasuk beras) sebesar 88% SDO, Bantuan Blok untuk Dati II sebesar 4% SDO, serta bantuan lain-lain untuk belanja pegawai pemerintah daerah.

Selain itu ada bantuan INPRES untuk pengeluaran pembangunan (bantuan blok) yang diberikan sebesar 10 s.d. 12 Milyar kepada seluruh propinsi yang ada. Sedangkan Dati II diberikan sebesar Rp 1.250 per kepala, dengan jumlah minimum Rp 170 juta. Bantuan Desa per desa memperoleh sebesar Rp 350.000 (1986/1987). Sedangkan bantuan non-blok dilaksanakan oleh pemerintah daerah, misalnya Inpres SD, Kesehatan, Jalan, Penghijauan dan reboisasi, Pasar, dan Pertokoan.

Dalam kenyataannya, sistem bantuan ini hanya mencakup bagian kecil saja dari pengeluaran pemerintah untuk pembangunan dan layanan daerah. Jalan bantuan tersebut sejajar (bahkan sering tumpang tindih) dengan pengeluaran untuk sektor DIP yang berjumlah besar-besar itu, dan dibiayai langsung oleh departemen. Ini jelas cara yang tepat sekali, jika kegiatan-kegiatan bersangkutan semata-mata tanggung jawab pemerintah pusat. Namun sering **hal itu tidak demikian**, departemen langsung menggunakan dana, dalam jumlah besar untuk membangun jalan, proyek air minum, saluran pengairan, dimana sebenarnya hal itu menjadi tanggung jawab pemerintah propinsi dan dati II.

PERMASALAHAN

Dari uraian diatas, terlihat bahwa daerah selama ini mengalami proses marginalisasi yang menjadikannya kurang kreatif dan cepat didalam mengatur dan mengurus dirinya sendiri. Selanjutnya **tulisan ini** lebih dititik beratkan kepada **kesiapan daerah didalam menghadapi transfer pegawai** dari pusat untuk menduduki jabatan – jabatan tertentu di daerah nantinya serta **aspek-aspek lain didalam proses persiapan** otonomi daerah.

Untuk ini, dilakukan studi tentang tanggapan dari para pegawai di lingkungan kabupaten Sidoarjo sebagai percontohan daerah otonom di Jawa Timur, bagaimana preferensi pegawai-pegawai tersebut tentang kebijakan tersebut, sehingga jika kebijakan tersebut benar-benar diberlakukan maka daerah sudah siap mengantisipasinya.

METODOLOGI

Alasan pemilihan lokasi, Kabupaten Sidoarjo adalah Kabupaten Sidoarjo sebagai daerah percontohan untuk otonomi daerah. Daerah ini termasuk daerah yang berkembang pesat, karena sebagai salah satu daerah gerbang kertosusila (*pole growth*) di Jatim.

Didalam penulisan ini, digunakan data skunder dan primer. Data primer dikumpulkan dengan bantuan quetioner yang diberikan kepada 30 kepala dinas dan bagian di Kabupaten Sidoarjo. Alasan pemilihan ini, dilakukan dengan alasan bahwa didalam proses transfer of personnel, merekalah yang akan berperan penting.

II. GAMBARAN WILAYAH

2.1. Letak Batas Wilayah

Kabupaten Sidoarjo terletak antara $112,5^{\circ}$ – $112,9^{\circ}$ Bujur Timur dan $7,3^{\circ}$ – $7,5^{\circ}$ Lintang Selatan. Luas wilayahnya 63.438,534 Ha, sedangkan 40,81% terletak diketinggian 3-10 meter yang berada dibagian tengah dan berair tawar. 29,99% berketinggian 0-3 meter berada disebelah Timur dan merupakan daerah pantai dan pertambakan, dan 29,20 persen terletak di ketinggian 10 – 25 meter berada di bagian barat.

Batas wilayah Kabupaten Sidoarjo adalah sebagai berikut.

Sebelah Utara: Kotamadya Surabaya dan Kabupaten Gresik

Sebelah Timur: Selat Madura

Sebelah Selatan: Kabupaten Pasuruan

Sebelah Barat: Kabupaten Mojokerto

2.2. Pemerintahan

Kabupaten Sidoarjo terdiri dari 18 wilayah kecamatan yang terbagi kedalam 325 desa dan 28 kelurahan. Kesemuanya itu dikelompokkan kedalam 4 pembantu bupati, yakni:

- Sidoarjo, terdiri dari 3 kecamatan
- Porong, terdiri dari 5 kecamatan
- Krian, terdiri dari 5 kecamatan
- Taman, terdiri dari 3 kecamatan

Kecamatan Jabon dan Sedati dengan luas masing-masing: $62,26 \text{ Km}^2$ dan $61,92 \text{ Km}^2$ merupakan kecamatan terluas di Sidoarjo, akan tetapi sebagian besar wilayahnya merupakan daerah tambak dengan tingkat kepadatan penduduk yang cukup rendah yaitu 685 jiwa/Km^2 dan 795 jiwa/Km^2 . Sedangkan 16 Kecamatan lainnya mempunyai luas rata-rata $31,89 \text{ Km}^2$ dengan kepadatan penduduk rata-rata 2.180 jiwa/Km^2 .

Desa/Kelurahan merupakan satuan wilayah terkecil pemerintahan yang menjadi sasaran/objek pembangunan yang dilakukan oleh pemerintahan Kabupaten Sidoarjo. Proyek pembangunan desa yang dibiayai oleh swadaya murni masyarakat merupakan tumpuan dari pembangunan desa yang diharapkan adanya peningkatan jumlah proyek

dan dananya dari tahun ke tahun. Akan tetapi pada tahun anggaran 1998/1999 terjadi penurunan 31% jumlah proyek dari tahun sebelumnya. Realita ini merupakan dampak krisis ekonomi yang memang sudah berjalan sejak pertengahan tahun 1997, hal ini juga menunjukkan masyarakat lebih mengutamakan kebutuhan hidup sehari-hari dari pada membangun membangun desanya.

2.3. Penduduk

Dalam paradigma baru tujuan pembangunan nasional adalah mencapai masyarakat madani yaitu masyarakat yang maju dan modern dan bertaqwa kepada Tuhan YME.

Tahun	Jumlah Penduduk (Jiwa)
1994	1.093.820
1995	1.122.262
1996	1.142.404
1997	1.164.646
1998	1.192.189

Sumber: Kabupaten Sidoarjo dalam Angka 1998

Diantara 18 kecamatan yang ada, kecamatan Waru mempunyai jumlah penduduk terbesar yaitu 130.827 jiwa atau 10,97% dari total penduduk Sidoarjo, disusul kemudian oleh kecamatan Taman dan kecamatan Sidoarjo. Kepadatan penduduk tertinggi berada di kecamatan-kecamatan yang potensi industrinya cukup tinggi, seperti: kecamatan Waru yang berbatasan dengan Kotamadya Surabaya dan Kecamatan Taman yang merupakan sentral industri di Sidoarjo. Hal ini menunjukkan bahwa sektor industri masih merupakan daya tarik utama bagi pekerja dari daerah lain.

Sex ratio yang merupakan indikasi jumlah penduduk laki-laki per 100 penduduk perempuan menunjukkan penurunan dari tahun 1997 ke tahun 1998, yakni dari 97,80 menjadi 97,56. Kondisi ini hampir merata di setiap daerah kecamatan. Berdasarkan data dari Depnaker pencari kerja tahun 1998 sebesar 6.885 orang, yang menunjukkan kenaikan jika dibandingkan dengan tahun 1997 sebesar 4.759 orang. Hal ini

menunjukkan dampak krisis moneter yang menjadikan PHK besar-besaran pada beberapa industri. Dari jumlah pencari kerja tersebut sebesar 29,69 % dapat diserap oleh lapangan kerja yang ada.

Tabel 2: Sarana Pendidikan di Kabupaten Sidoarjo

Tahun	SD	SLTP	SMU	SMEA	STM
1997	621	130	50	25	24
1998	625	133	51	22	21

Sumber: Kabupaten Sidoarjo Dalam Angka 1998

Hal menarik yang dapat kita lihat pada tabel 2 diatas penurunan pada jumlah gedung SMEA dan STM yang menurun. Hal ini diakibatkan oleh minat orang tua yang cenderung menyekolahkan anaknya ke SMU untuk kemudian di terima di perguruan tinggi. Kondisi ini dapat juga terlihat dari jumlah murid SMU yang meningkat sebesar 6,46% (1998) dari tahun sebelumnya.

2.4. Pertanian

Penggunaan tanah di kabupaten Sidoarjo terbagi kedalam kelompok, yaitu: tanah pekarangan, tanah sawah, tambak dan kolam empang. Luas lahan sawah berdasarkan jenis pengairan terdiri dari irigasi teknis, setengah teknis dan sederhana. Lahan sawah beririgasi teknis merupakan yang terluas di Sidoarjo, yakni 99,19% sedangkan sisanya merupakan sawah setengah teknis.

Pada tahun 1998 luas panen padi meningkat sebesar 0,2% dari tahun sebelumnya yakni 33,283 Ha. Dengan rata-rata produksi 56,58 kw/ha, maka Sidoarjo dapat menghasilkan 1.883.235 ton gabah kering. Angka tersebut merupakan diatas rata-rata produksi Jawa Timur yakni 55,07 kw/ha.

Produksi palawijo di Kabupaten Sidoarjo dapat dibilang cukup kecil, khususnya yang pada tahun 1998 hanya memproduksi 525 kw saja. Sedangkan Kacang Hijau terjadi penurunan produksi sebesar 22,43%. Kondisi ini juga terjadi pada beberapa komoditi palawijo yang lain, seperti kedelai.

Untuk peternakan seperti Sapi, Kerbau, Kambing dan Domba secara umum mengalami penurunan rata-rata sekitar 20%. Secara umum ini disebabkan oleh adanya

penurunan lahan ladang untuk penggembalaan, akibat semakin pesatnya pembangunan gedung-gedung industri maupun perumahan.

Disektor perikanan, Kabupaten Sidoarjo mengandalkan Udang dan Bandeng sebagai komoditas unggulan, yang dijadikan sebagai maskot lambang kota Sidoarjo. Dengan luas tambak 15.137,49 Ha ternyata memberikan kesejahteraan tersendiri bagi 3.242 petani tambak dan 3.315 pendega yakni orang yang berusaha secara bagi hasil dengan pemilik tambak. Wilayah tambak di Kabupaten Sidoarjo membentang dari Utara ke Selatan sepanjang pantai Timur. Total produksi ikan khususnya Bandeng dan Udang Windu terus naik sejak tahun 1994. Total produksi Bandeng tahun 1998 adalah 11.108.000 Kg dan Udang Windu 3.503.000 Kg. Pertumbuhan produksi Bandeng yang paling pesat terjadi pada tahun 1995 ke 1996 yakni mencapai 49,58%, selanjutnya peningkatan produksinya stabil yaitu sekitar 1,79%. Sedangkan kenaikan produksi Udang Windu naik sejak tahun 1996 sebesar 1,28% pertahun. Selain Udang dan Bandeng, tambak yang ada juga memproduksi udang putih, udang campur, tawes dan lain-lain, dimana nilai total produksinya adalah 3.539.300 Kg.

2.5. Industri Pengolahan

Sejak tahun 1995 sampai dengan tahun 1997 peranan sektor industri di Kabupaten Sidoarjo menunjukkan peningkatan secara terus menerus. Didalam penciptaan nilai tambahnya, sektor ini juga semakin memegang peran yang dominan.

Tabel 3: Peran Sektor Industri Pengolahan pada PDRB

Tahun	Nilai Tambah (Juta Rp)	Prosentase
1995	2.235.599,32	52,89
1996	2.683.062,41	54,80
1997	3.198.948,80	55,33

Sumber: Kabupaten Sidoarjo Dalam Angka 1998

Meningkatnya nilai tambah industri pengolahan ini didasarkan atas kondisi nilai kurs rupiah yang menurun (depresiasi) yang menjadikan dorongan ekspor industri pengolahan (dimana sebagian besar adalah industri pengolahan Ikan) semakin pesat. Berdasarkan data dari Departemen Perindustrian Sidoarjo, ada tiga macam industri (berdasarkan jumlah aset):

- industri besar dengan aset diatas 600 juta rupiah (PMDN dan PMA);
- industri kecil dengan aset 5 s.d. 600 juta rupiah;
- kerajinan rakyat beraset kurang dari 5 juta rupiah.

Tabel 4.: Industri Besar, Kecil dan Kerajinan Rakyat Menurut Jenisnya, 1998

Kode ISIC	Industri Besar		Industri Kecil		Kerajinan Rakyat	
	Industri	Ten. Ker.	Industri	Ten. Ker.	Industri	Ten. Ker.
31	34	4.939	438	10.609	1.940	8.700
32	51	6.436	238	7.522	2.878	9.390
33	40	3.580	65	2.471	1.818	10.180
34	11	1.459	34	794	-	-
35	79	11.475	349	6.146	2.891	8.564
36	1	50	-	-	-	-
37	5	663	12	1.964	-	-
38	93	13.276	305	6.059	946	5.195
39	11	1.215	96	1.425	850	3.063
Jumlah	325	43.093	1.537	36.990	11.323	45.092

Sumber: Kantor Dep. Perindustrian dan Perdag. Kabupaten Sidoarjo

Sebagaimana pada tabel 4 pada tahun 1998 terdapat 325 industri besar menyerap 43.093 orang karyawan, industri kecil sebanyak 1.537 dengan jumlah tenaga kerja sebanyak 36.900 orang dan kerajinan rakyat sebanyak 11.323 menyerap 45.092 pekerja. Disamping itu masih terdapat, industri kecil formal dan non-formal sebanyak 1.582 unit melibatkan tenaga kerja sebanyak 36.990 orang. Dari industri besar yang ada di Sidoarjo 28,61% adalah industri barang dari logam, 24,31% industri kimia dan 15,69% industri kecil.

Pengusaha industri kecil non-formal/kerajinan rakyat paling banyak berada di kecamatan Candi sebanyak 1.802 unit yang sebagian besar adalah industri tempe, kemudian disusul oleh Kecamatan Waru dengan 1.464 unit yang sebagian besar diantaranya pengrajin logam (onderdil mobil dan peralatan pertanian) dan kecamatan Tanggulangin ada sebanyak 1.196 unit yang bergerak dibidang kerajinan tas dan koper

dari kulit. Nilai produksi dari industri jenis ini senilai dengan 296 juta rupiah pada tahun 1998.

2.6. Perhubungan

Prasarana perhubungan di Kabupaten Sidoarjo merupakan yang terbaik di wilayah propinsi Jawa Timur. Kondisi jalan baik dari permukaan dengan kualitas sebagian besar dalam kondisi yang baik, hanya sebagian kecil saja dari jalan Kabupaten yang masih berkerikil (8,09%). Sedangkan fasilitas hotel dan restoran juga cukup baik dan sebagian besar hotel yang ada dipergunakan sebagai transit bagi para pengguna jasa angkutan udara Juanda, sambil menunggu keberangkatan pesawat. Sehingga sebagian besar (85,71%) belokasi di sekitar lapangan udara Juanda.

Selain dari pada itu, komunikasi merupakan dasar utama untuk perkembangan dan kelancaran kegiatan ekonomi. Hal ini didukung dengan pengembangan fasilitas telepon dan pos yang terus dikembangkan. Perkembangan sambungan telepon dan pemakaian pulsa di Sidoarjo secara umum menunjukkan kenaikan secara sejak tahun 1995. Pada tahun 1998 kenaikan sambungan telepon meningkat sebanyak 23% dari tahun 1997, yaitu sebesar 339.137.225 pulsa.

2.7. Keuangan

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan bentuk peran serta secara riil dari pemerintah daerah tingkat II dalam pembiayaan pembangunan. PAD berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, perusahaan daerah, pendapatan daerah dan pendapatan lain.

Tabel 5: Target dan Realisasi PAD 1994/1995 – 1998/1999 (Juta Rp.)

Tahun Anggaran	Pajak Daerah	Retribusi Daerah	Persh. Daerah	Pendap. Daerah	Pendapt. Lain-lain	Jumlah Total
1994/1995	6.073,35 (119,54)	6.023,00 (119,56)	610,00 (100,00)	380,00 (197,27)	676,15 (111,45)	13.762,50 (120,43)
1995/1996	8.445,4 (108,95)	8.054,01 (111,90)	612,0 (100,00)	530,00 (126,24)	641,85 (96,15)	18.283,26 (110,01)
1996/1997	11.224,34 (99,52)	11.051,08 (109,57)	638,00 (100,31)	1.563,62 (115,75)	528,87 (425,92)	25.005,91 (111,90)
1997/1998	11.624,34 (99,59)	14.574,70 (99,72)	846,00 (86,64)	1.836,65 (116,94)	660,10 (245,21)	29.541,80 (103,62)
1998/1999	11.887,50 (128,39)	13.365,81 (102,99)	402,50 (36,76)	2.272,95 (116,01)	2.960,13 (122,27)	30.868,89 (114,70)

Keterangan: (angka prosentase realisasi)

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Tingkat II Kabupaten Sidoarjo

Pada tahun 1998/1999 prosentase realisasi kembali naik dari tahun 1997/1998 dari 99,59% menjadi 128,39%. Hal ini berarti bahwa pada tahun anggaran 1998/1999 realisasi PAD yang sebesar Rp 15.236,34 juta dari sektor pajak berhasil melebihi dari target Rp 11.887,50 juta.

Retribusi daerah juga mengalami kenaikan setiap tahun sejak tahun anggaran 1994/1995 sampai tahun anggaran 1997/1998. Hanya tahun 1998/1999 mengalami penurunan nilai target dari Rp 14.574,70 juta menjadi Rp 13.365,81 juta., akan tetapi prosentase realisasi mengalami kenaikan sekitar 3,27%.

Dari tahun ke tahun realisasi PAD Sidoarjo mengalami kenaikan, seiring dengan kenaikan nilai yang ditargetkan. Demikian juga dengan realisasi, selalu melebihi target. Hal ini menunjukkan bahwa penggalan dana pembangunan melalui PAD yang berupa pajak dan sebagainya dapat berjalan dengan baik.

2.8. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) adalah total nilai produksi barang dan jasa yang terjadi di suatu wilayah (region) tertentu dan dalam kurun waktu tertentu, biasanya satu tahun. Perhitungan PDRB dapat dilakukan melalui tiga pendekatan yaitu : metode pendekatan produksi, metode pendekatan pendapatan dan metode pengeluaran. Berdasarkan ketersediaan data mentah yang ada, maka PDRB Kabupaten Sidoarjo menggunakan pendekatan produksi. Berdasarkan cara penyajiannya maka Produk Domestik Regional Bruto dapat disajikan dalam dua bentuk yaitu : PDRB atas dasar harga berlaku dan atas dasar harga konstan pada suatu tahun dasar.

Tabel 5 : PDRB Kabupaten Sidoarjo (Harga Konstan 1993)

Sektor	1993	1994	1995	1996	1997
Primer	197.253,11	195.914,46	198.900,38	174.615,41	189.095,41
Skunder	19.899.531,46	2.108.610,00	2.243.126,47	3.170.151,12	3.538.574,48
Tersier	1.093.546,93	1.216.810,01	1.534.184,93	1.683.591,19	1.751.039,48
Total	3.280.313,50	3.521.334,47	3.807.485,42	4.149.114,79	4.357.400,38

Sumber: Kabupaten Sidoarjo Dalam Angka 1998.

Apabila diamati angka PDRB Kabupaten Sidoarjo tahun 1997 meskipun dilanda krisis moneter, jika dilihat berdasarkan atas harga berlaku masih mengalami pertumbuhan

sebesar 18,10 persen dibandingkan tahun 1996. Akan tetapi perlu diingat bahwa angka pertumbuhan atas dasar harga berlaku ini masih dipengaruhi dan mengandung unsur kenaikan harga barang dan jasa, maka angka pertumbuhan tersebut kurang tepat untuk digunakan sebagai indikator pertumbuhan ekonomi. Untuk itu digunakan angka PDRB atas dasar harga konstan 1993, sehingga faktor kenaikan barang dan jasa tersebut dapat dihilangkan.

Atas dasar harga konstan 1993, total PDRB Kabupaten Sidoarjo tahun 1996 adalah sebesar Rp. 4,15 trilyun, sedangkan tahun 1997 mencapai Rp. 4,36 trilyun. Hal ini berarti perekonomian di Sidoarjo secara riil terjadi pertumbuhan sebesar 5,02 persen, lebih rendah dari tahun sebelumnya yang sebesar 8,97 persen.

Ada tiga sektor yang dominan di Kabupaten Sidoarjo, yaitu sektor industri pengolahan, perdagangan dan sektor angkutan yang mempunyai kontribusi cukup tinggi terhadap PDRB yaitu masing-masing 53,76 persen, 20,77 persen dan 7,55 persen dengan pertumbuhan yang lebih lambat dari pada tahun sebelumnya, masing-masing sebesar 5,49 persen,, 4,27 persen, dan 5,10 persen.

Dari ketiga sektor tersebut sektor perdagangan yang peranannya terhadap PDRB mengalami penurunan yang cukup tinggi dari 20,90 persen menjadi 20,77 persen. Penurunan sektor ini nampaknya diambil alih oleh sektor industri pengolahan yang meningkat dari 53,33 persen menjadi 53,76 persen.

Sektor lain yang mempunyai pertumbuhan lebih lambat dan minus cukup besar adalah sektor penggalian konturksi dan keuangan yang masing-masing sebesar (25,22) persen, 3,05 persen dan 2,97 persen, meskipun kontribusi ketiganya tidak begitu besar terhadap PDRB masing-masing sebesar 0,01 persen, 0,19 persen dan 3,27 persen.

Dengan uraian di atas menunjukkan bahwa posisi Kabupaten Sidoarjo sebagai wilayah penyangga Kotamadya Surabaya walaupun terkena dampak krisis moneter, ternyata peran ketiga sektor tersebut terhadap total PDRB masih bertahan. Disisi lain peran dan pertumbuhan sektor pertanian di masa krisis ini menunjukkan kenaikan pertumbuhan, sekalipun lahan pertanian semakin lama makin berkurang.

III. ANALISIS

Didasarkan atas jawaban dari daftar pertanyaan yang ada serta gambaran tentang kondisi Kabupaten Sidoarjo diperoleh beberapa data tentang pandangan dan alasan responden tentang beberapa hal, yakni:

3.1. Kesiapan Otonomi Daerah

Jawaban responden tentang kesiapan daerah dalam menyongsong otonomi daerah hampir semua responden menjawab siap (100%). Hal ini, menurut mereka juga harus didasarkan atas beberapa persyaratan, yakni:

- **kualitas sumber daya manusia** yang ada, terutama dilingkungan birokrasi sebagai tuntutan perubahan sekarang ini (*reinventing government*);
- Finansial, terutama **pembiayaan yang mandiri** didalam pelaksanaan pembangunan daerah termasuk disini mencari potensi keuangan;
- *Skill* dan *knowledge* untuk mendorong pelaksanaan kebijakan yang **transparan** (*accountability* dan *transparency*);
- **Pelimpahan wewenang** yang jelas dari pusat ke daerah.

Dari jawaban serta alasan yang disampaikan, dapat kita katakan bahwa di daerah masih terdapat **ketakutan** untuk membuat langkah-langkah kebijakan untuk persiapan otonomi daerah (*obsession of fear*). Hal ini muncul dikarenakan daerah masih trauma dengan pola-pola selama ini.

3.2. Transfer of Personnel

82% dari responden menyatakan "menolak" adanya transfer pegawai dari pusat ke daerah maupun antar daerah. Hal ini dikarenakan menurut mereka akan berdampak pada beberapa hal:

- **menghambat karir** mereka yang selama ini sudah di bangun dari bawah;
- daerah **mampu melaksanakan** tugas-tugas tersebut sendiri;
- **jumlah tenaga / pegawai** di daerah masih cukup banyak (quantitative dan qualitative).

Alasan – alasan yang muncul tersebut, kalau kita bandingkan dengan usaha – usaha yang dilakukan oleh para responden terutama didalam meningkatkan kemampuan dapat dibenarkan. 80% responden merupakan pemegang gelar S2 terutama MM dan MAp.

Sedangkan 20% responden menyatakan “menerima” dengan **beberapa persyaratan**, yaitu antara lain:

- sesuai dengan **kebutuhan dan kemampuan** daerah;
- **keahlian yang utama** selain pangkat yang sesuai, dijadikan tolok ukur kemampuan.

Dari uraian diatas terlihat bahwa transfer pegawai dari pusat dan daerah akan mengalami **hambatan dan tantangan**, seandainya kebijakan tersebut **dipaksakan**. Untuk itu kebijakan transfer pegawai (*transfer of personnel*) ini harus melibatkan daerah didalam melihat **perlu tidaknya** suatu jabatan tertentu atau daerah dipersilahkan untuk melakukan *self assesment* untuk merancang kebutuhan akan pegawai, baik jumlah maupun jabatan yang ada.

3.3. Pendapatan Asli Daerah

Didasarkan atas tabel 5 (halaman 11) **pajak daerah dan retribusi daerah** merupakan penyumbang terbesar dari PAD daerah Kabupaten Sidoarjo. Dua sumber tersebut menyumbang hampir rata-rata 88% dari total PAD yang diterima sejak tahun 1994/1995 s.d. 1998/1999. Sedangkan sumber-sumber yang lain misalnya perusahaan daerah (BUMD) selama ini masih belum digali secara optimal. Hal ini dikarenakan pada beberapa daerah lain BUMD berperan secara cukup baik didalam PAD daerahnya.

Responden yang ada menyatakan bahwa PAD merupakan salah satu persyaratan utama untuk menyongsong otonomi daerah yang dilaksanakan sebanyak 100%. Pendapat ini juga didasarkan atas alasan bahwa:

- dana dari pusat (terutama bersumber dari hutang luar negeri) semakin mengecil;
- perbaikan **metoda penggalan** (intensifikasi);
- transparansi didalam proses penggaliannya.

Sebagai salah satu alat pendorong PAD adalah pajak dan retribusi. Dari jawaban responden yang ada, seluruh responden menyatakan setuju diberikannya retribusi maupun

pajak yang lebih tinggi. Terutama, jika pengenaan tarif dan pajak tersebut juga diikuti oleh peningkatan **transparansi prosesnya** serta **berazaskan keadilan**.

Kalau kita perhatikan dari uraian diatas tampak sekali, bahwa dari sisi / pihak birokrasi menunjukkan bahwa potensi pajak masih dapat kita gali dan dapat dioptimalkan. Selain daripada itu, peningkatan **efisiensi penarikan** pajak serta penentuan besarnya pajak juga diperlukan. Sedangkan dari sisi pengusaha serta objek pajak yang lain, hasil yang kita peroleh bisa jadi akan lain.³

3.4. Kemampuan DPRD menghasilkan PERDA

Dari hasil jawaban daftar pertanyaan diperoleh bahwa para 100% responden menyatakan DPRD mampu menghasilkan PERDA yang sesuai dengan kebutuhan daerah. Alasan yang muncul sebagian besar adalah **legitimasi** dari DPRD serta orang daerah mereka sendiri yang tentunya lebih mengetahui tentang daerah tersebut. Selain itu, tentunya masih diperlukan persyaratan-persyaratan lain yang memang diperlukan, yaitu:

- memperkerjakan tenaga profesional untuk membantu masalah – masalah yang dihadapi, misalnya **membaca dan menganalisis APBD**;
- selalu berusaha meningkatkan **pengetahuan serta keahlian** yang dimiliki, misalnya dengan mengikuti kursus atau diklat;

Selanjutnya hal lain yang juga diperlukan adalah **sosialisasi kepada masyarakat**, dari jawaban yang dikumpulkan masyarakat belum mengerti benar tentang otonomi daerah. Selama ini pemahaman mereka tentang otonomi lebih banyak tentang **swakelola, kesejahteraan, serta kemandirian**.

Dari uraian diatas dapat kita artikan bahwa masih banyak dari masyarakat kita yang kurang begitu memahami tentang otonomi daerah (sebagai suatu **sistem yang holistik**), dimana peran masyarakat diharapkan sangat tinggi terutama didalam proses *chek* dan *balance* terhadap kinerja DPRD. Tentunya ini suatu proses yang masih panjang, tetapi kapan kita akan memulai jika hanya meratapi kelemahan-kelemahan yang ada dan terus berharap mimpi-mimpi indah akan datang.

³ Kasus Kecamatan Batu yang akan menjadi Kota Batu, terhambat dikarenakan pihak PHRI (Pengusaha Hotel dan Restoran menolak peningkatan tarif pajak dan timbul ketakutan akan menjadi "cash cow" bagi daerah.

IV. KESIMPULAN

Dari kajian singkat ini, dapat kita simpulkan sementara (preliminary) tentang hal-hal persiapan otonomi daerah di Kabupaten Sidoarjo:

- Dengan adanya perubahan politik dan ekonomi serta meningkatnya tuntutan demokrasi, menjadikan peran masyarakat dituntut lebih besar. Perlu pemahaman yang benar tentang otonomi, otonomi bertujuan meningkatkan **daya guna** dan **hasil guna** penyelenggaraan pemerintah daerah, **pelayanan kepada masyarakat** serta pembinaan dan **pendidikan politik**
- Kabupaten Sidoarjo menyatakan kesiapannya dengan adanya otonomi daerah, dengan mengajukan beberapa persyaratan misalnya **kualitas SDM, kemampuan pembiayaan** serta **transparansi**
- Sebagian besar responden yang ada **menolak** dengan adanya **transfer pegawai** yang akan diberlakukan, dengan berbagai alasan misalnya menghambat karir mereka, daerah mampu menyediakan tenaga tersebut. Walaupun mereka menyatakan menerima sangat tergantung kepada keputusan daerah untuk menyatakan "**butuh**" atau tidak
- PAD sebagai motor pendapatan daerah di era otonomi banyak dibantu oleh pajak daerah dan retribusi daerah. Untuk itu dari pihak pemerintah (responden) menyatakan siap untuk meningkatkan tarif keduanya tersebut, walaupun persyaratan yang mereka ajukan cukup berat, misalnya **transparansi dan efisiensi**
- Kemampuan DPRD juga sangat penting didalam persiapan otonomi daerah ini. Untuk Kabupaten Sidoarjo responden menyatakan mereka mampu (lebih banyak karena legitimasi), tetapi anggota DPRD diharapkan juga mampu meningkatkan keahlian dan kemampuan atau meng "hire" profesional untuk mendampingi mereka dalam memproses dan menganalisa kebijakan pemerintah
- Studi ini merupakan studi awal dan hasilnya juga merupakan hasil sementara (*preliminary*) yang diharapkan mampu mendorong percepatan daerah untuk mempersiapkan diri menyongsong pelaksanaan otonomi daerah. Peran perguruan tinggi serta lembaga kajian yang ada (LSM, misalnya) juga sangat besar untuk membantu proses sosialisasi serta pendidikan dan informasi kepada masyarakat luas.